

Judicialização de conflitos coletivos na esfera sindical: O caso do Andes-Sindicato Nacional

Maria Cristina Cardoso Pereira¹



O funcionalismo público brasileiro desempenhou papel destacado na resistência à ditadura militar e no processo de redemocratização do país. Ao driblar os controles de Estado, as associações de servidores exerceram papel preponderante na resistência ao Estado repressor em defesa da democracia e liberdades civis. A vinculação entre atividade política e militante e a defesa de interesses econômicos típicos do sindicalismo marcou as associações de trabalhadores na esfera pública e fez com que estes setores do sindicalismo mantivessem um padrão de ação combativo e questionador do *status quo* vigente.

A partir da década de 1990, no pós-regime militar, os sindicatos que defendiam uma atividade para além da mera reivindicação econômica – o que se denomina “sindicalismo classista” – sofreu uma forte ofensiva dos governos neoliberais pós-regime militar. Na primeira parte deste artigo destacamos três momentos desta ofensiva: o processo de desmoralização deste sindicalismo, seguido de sua criminalização e, por fim, a judicialização das questões envolvendo a atividade sindical em setores de forte combatividade política. Na segunda parte, dedicamo-nos à análise do processo de judicialização que se abateu sobre o sindicalismo de trabalhadores da educação do setor público, com ênfase na Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional (Andes-SN) por seu caráter declaradamente classista e militante.

1 Professora adjunta do curso de direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), campus de Jataí.

Sindicalismo e ofensiva neoliberal

A ofensiva neoliberal, que teve início no governo Collor (1990-1992), aprofundou-se no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A reação ao sindicalismo classista teve vários vieses. Um primeiro foi a tentativa midiática de desmoralização a que foram alvo os trabalhadores de setores mais combativos das classes trabalhadoras – como petroleiros e os servidores públicos em geral. Os anos 1990 corresponderam a um período em que o funcionalismo público, especialmente o civil, era associado à figura do “marajá” em propagandas eleitorais, jornais e noticiários apelativos. A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, entretanto, os ataques sofisticaram-se. Bresser Pereira, ministro de Fernando Henrique Cardoso, atribuía a “improdutividade” do funcionalismo à ausência de adoção de uma gestão “científica”. Característica dessa tentativa de desmoralização dos servidores estava no que Noam Chomsky identificou como técnica do capital empregada nos Estados Unidos na década de 1930 de “*destruição do trabalho*”. Esta destruição não se dava mais pela repressão e pelo terrorismo das milícias patronais e da polícia de Estado – que não funcionavam tão bem –, mas através de

meios mais sutis e eficazes de propaganda. A ideia era pensar meios de jogar o público contra os grevistas, apresentar os grevistas como perturbadores, perigosos ao público e contrários aos interesses comuns.²

Isto era feito através do estabelecimento de fórmulas genéricas – as *Mohawk Valley formulae* – e que funcionavam muito bem para “mobilizar a opinião da comunidade em favor de conceitos superficiais e vazios” contra os quais ninguém seria contra. Parafraseando Chomsky, quem poderia ser contra o “povo brasileiro”, a “honestidade”, o “serviço público eficiente”? Igualmente, quem seria favorável ao “marajá” – especialmente se práticas abusivas isoladas fossem associadas a toda uma categoria de trabalhadores? E quem se oporia à aplicação de “técnicas racio-

2 Criada na década de 1930 por James Rand, proprietário da Remington Rand, empresa de transporte ferroviário, as *Mohawk Valley formulae* foi divulgada como método “científico” de desmobilização de greves. Foi, como indica o título, aplicada na greve de Mohawk Valley. O documento descrevia métodos de desmoralização pública dos líderes sindicais – que eram contrastados com os empregados “leais”, que queriam voltar ao trabalho. Toda a estratégia era centrada em tornar o *antagonism public*, com forte presença dos “leais” influenciando o debate, emprego de substitutos e, por fim, ameaça de *lock out*. <http://homepage.mac.com/kaaawa/iblog/C177199123/E20050713000631/index.html>. Acesso em 07.12.2010.

nais de gerenciamento na administração pública”, como afirmava, sofisticadamente, Bresser Pereira?³

Um segundo viés a que nos referimos foi o deslocamento do terreno da luta sindical para a esfera policial e judicial. A tendência à criminalização do movimento sindical – com a prisão de seus líderes, encerramento de atividades sindicais *ex officio* e a aplicação de multas que, na prática, inviabilizavam a figura jurídica do “sindicato” – foi estratégia aplicada logo no início do governo FHC. Visavam desmoralizar os trabalhadores e opor-lhes a opinião pública. Os fatos ocorridos com os petroleiros são amplamente conhecidos: o “sumiço” do gás de cozinha, que o governo atribuía aos sindicalistas, porém, posteriormente, descobriu-se que se tratava de uma tentativa de especulação dos preços; a prisão dos líderes do movimento, sob o argumento de crime contra a economia popular e de violação da ordem judicial que proibia greve em setores essenciais, o desmonte do sindicato pela imposição de multas pesadas. Ao final da greve de 32 dias, foram mais de mil trabalhadores advertidos e suspensos por até 29 dias. A imposição de multas – que na prática significariam a morte à Federação Única dos Petroleiros – foi solicitada na justiça e atendida pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST): este declarou “abusiva” a greve, impondo multas de R\$ 100 mil ao dia parado, penhorando-se as contas da federação. Chegou-se a um valor de R\$ 2,1 milhões apenas em penalidades. Diante da recusa dos trabalhadores em retornar ao trabalho, os locais de trabalho foram invadidos pelo Exército.

A ofensiva contra os petroleiros foi paradigmática: aliou a “guerra contra a imagem” à prisão dos líderes dos movimentos, afora o golpe final imposto pelo judiciário. A combinação “ofensiva midiática” + criminalização + judicialização resultou na quebra do movimento. Apesar de seu sucesso, entretanto, a estratégia do governo tinha seus limites. Não apenas era preciso contar com vários aliados instáveis – entre eles, a mídia sensacionalista – mas a estratégia só obtinha sucesso em áreas cuja produção envolvia bens tangíveis (atingindo diretamente o consumidor final – gasolina e gás de cozinha) e que se encontravam protegidas pelo conceito de “atividade essencial” previsto na Constituição.⁴ Sem isso, a imposição de multas não encontrava amparo legal. O que fazer, então, com a multiplicidade de novos movimentos, especialmente do funcionalismo público, que cresciam a cada ano? A questão que se colocava era sobre como proceder com setores do sindicalismo de forte combatividade, mas cujos meios legais para atingi-los era limitado – fosse pela au-

3 N. Chomsky, *Media control*, 2. ed., Nova York, Seven Stories Press, 2002, pp. 25-26.

4 Em especial, o Art. 9º, parágrafo 1º da Constituição Federal e Lei n. 7783/1989.

sência de regulamentação de seu funcionamento, fosse por contarem com bases fortes, ou pelo fato de a lógica das relações de consumo não se aplicar a esses casos. O movimento de trabalhadores em educação, especialmente o do setor público, encontrava-se justamente nessa posição.

A reforma administrativa de Bresser Pereira foi uma das primeiras tentativas de “enquadramento” dos trabalhadores na administração pública brasileira. Tratava-se de um dos desdobramentos do plano de “racionalização” das atividades desenvolvidas pelos servidores públicos que atendia pelo nome de “Reforma administrativa”. A implantação da gestão por resultados e outras técnicas de “gerência científica” foi descrita por Dal Rosso, especialmente do ponto de vista da intensificação do trabalho gerada em todo funcionalismo público.⁵ Na área da educação, entretanto, sua implantação era muito mais complexa, pelas próprias características do trabalho docente, quase artesanal e centrado na competência do professor. A implantação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a reforma administrativa caminharam de mãos dadas em uma tentativa, até certo ponto frustrada, de quebrar a autonomia docente, especialmente dos professores do ensino superior público, e disciplinar a atividade dos servidores públicos em geral, subdividindo-a – “tayloristicamente” – em seus mínimos detalhes. Presente na implantação do projeto de autonomia das universidades públicas federais estava embutida uma estratégia de disciplinar, a partir do estabelecimento de uma rede de micropoderes, a rebeldia dessa força de trabalho que se recusava a operar dentro da lógica do capital.

A contabilização das horas trabalhadas e a extensiva descrição de cada uma das atividades comprometem o tempo do professor para pensar o seu próprio trabalho. Esse pensar sobre si, intrínseco às atividades docentes – já que todo o tempo o professor está refletindo sobre as formas e os meios para compartilhar seu conhecimento – é também o pensar sobre a sua relação de trabalho. A não ser que o professor transforme a reflexão sobre o seu próprio fazer em um “documento científico”, ela não terá lugar na contabilização de suas horas trabalhadas.

A dissociação é proposital e tende a produzir o consenso se aplicada irrefletidamente: afinal, quem seria contra conferir transparência o trabalho do professor? O que não se fala é que a atividade de reflexão que move o professor a pensar sobre seu trabalho é a mesma atividade de pensar sobre seu lugar no mundo enquanto trabalhador. Transferido para a esfera privada, o pensar o mundo do seu próprio trabalho, para o trabalhador da educação, implica em renunciar ao seu próprio salário: esse “pen-

5 S. Dal Rosso, “A diversidade da intensificação do trabalho”, in idem, *Mais trabalho!*, São Paulo, Boitempo, 2008, pp. 182-201.

sar”, se não estiver previsto nas longas listas de atividades típicas que o professor tem de cumprir ao longo do ano, acarretará na reprovação de seu planejamento acadêmico e na devolução de parte de seus vencimentos aos cofres públicos.

Apesar dessas tentativas de enquadramento nos anos correspondentes ao governo FHC, o sindicalismo público de docentes ganhava cada vez mais adesão em suas bases e ampliava o alcance de suas atividades. Eram bandeiras do movimento – além do ensino público e gratuito – a crítica à presença do FMI na economia brasileira, o fim da política neoliberal, a denúncia à privatização das empresas públicas, entre outras. A essas bandeiras se associava um conjunto de mobilizações de cunho nacional, congressos, presença na mídia, greves e manifestações públicas.⁶ Como fazer frente a um movimento nacionalmente articulado e extremamente ágil? Uma ofensiva nos moldes daquela oferecida aos petroleiros, além de não contar com as mesmas condições (o “consumidor” da educação ofertada na esfera privada é muito diferente do aluno da universidade pública), dificilmente poderia ser enquadrado legalmente – diante da ausência absoluta de regulamentação de direitos mínimos dos trabalhadores da esfera pública. Tratava-se de um típico caso em que o feitiço dos anos sem nenhuma legislação que conferisse garantias mínimas à atividade dos servidores públicos – como reajuste salarial anual, recomposição da inflação real, regulamentação do direito de greve, entre outras – cobrava o seu preço.

A resposta a este quadro de radicalização da força do movimento sindical ocorreu nas formas e métodos típicos do liberalismo: através daquilo que Boito descreve como a forma autofágica de convívio do neoliberalismo com a democracia: através de profundos cortes em sua própria carne e imensos sacrifícios à autonomia das instituições democráticas e ao próprio exercício da política.⁷ Boito exemplifica, no caso dos países latino-americanos, com o confisco, pelo Executivo, da competência legislativa do parlamento. Acrescentaríamos aqui outra “relação perigosa” que se intensifica justamente no momento em que os mecanismos tradicionais de contenção do movimento sindical entram em um novo ciclo de esgotamento: trata-se da aproximação entre as agendas políticas do Judiciário e do Executivo.

As decisões obtidas pela via do Judiciário possuem um caráter totalmente diverso daquelas resultantes do embate político. Além do cumprimento obrigatório (o que legitima o uso do aparelho repressivo do Estado imediatamente), elas são mar-

6 Sobre o quadro de greves e adesão, cf. http://www.andes.org.br/greve/quadro_das_greves/default.asp. Acesso 07/12/2010.

7 A. Boito Jr., *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*, São Paulo, Xamã, 1999, p. 25.

cadadas pelo hermetismo. Isso significa que questões políticas cotidianas adquirem uma tradução jurisdicional distante da compreensão do trabalhador e da trabalhadora comuns. A consequência é que, uma vez institucionalizada pela via do judiciário, a arena política foi reapropriada pela a esfera do Estado. As discussões antes realizadas em assembleias de trabalhadores passaram a ser pautadas pelos rituais do direito burguês. As vozes saudavelmente dissonantes da assembleia passam a ser reunidas no monólogo do advogado na tribuna. Os debates entre as partes limitaram-se às “arguições orais” delimitadas no tempo e espaço. Os únicos confrontos entre os desembargadores ou ministros dos tribunais, apesar de eventualmente publicizados pela TV, são recheados de referências técnicas, latinórios e *mises en scène* que tornam quase impossível a compreensão ao não iniciado no universo da retórica jurídica.

Ainda que autores como Habermas observem a possibilidade de o direito exercer um papel libertador das consciências, no sentido de proporcionar o debate de ideias até então restritas à esfera privada, observamos um efeito oposto quando falamos de discussões que já são “abertas” – ou seja, são pautadas pelo debate democrático e trazem em si a marca do contraditório.⁸ A transferência para os tribunais de questões democraticamente debatidas na esfera pública implica inversão do efeito potencialmente salutar que a adoção da processualística jurídica poderia proporcionar: a matéria passa a ser tratada de forma hermética, personalíssima, em uma esfera de compreensão difícil e participação democrática *idem*. O público é afastado e, em seu lugar, assume a ritualística aparentemente ascética dos “operadores do direito” – advogados, juízes, ministros etc. e aplicadores da “farmacologia jurídica”.⁹

8 J. Habermas, *Direito e democracia*, Vol. 1, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997. Cf. também M. Nobre & R. Terra, *Direito e democracia. Um guia para a leitura de Habermas*, São Paulo, Malheiros. 2008. Os autores atribuem ao direito uma duplicidade de papéis: ao mesmo tempo em que pode ser transformador, representando um processo de “formação coletiva da opinião e da vontade, sem o qual seria apenas um estabilizador de expectativas de comportamento e não a expressão da autocompreensão e da autodeterminação de uma comunidade de pessoas de direito que ele também é”, o direito também pode ser tomado como expressão unilateral e distorcida, para servir “unicamente de instrumento de colonização do mundo da vida pelo sistema” (pp. 27ss) – o que acreditamos que se aplique à atuação do judiciário em questões que poderiam ser resolvidas na esfera pública, pela negociação e embate entre as partes. A questão que se coloca aqui é: a quem interessa judicializar?

9 Expressões muito usadas por juízes, e particularmente comum no vernáculo de Gilmar Mendes, ministro do STF. Cf., a esse respeito, <http://www.amatra3.com.br/interna.aspx?id=2&idt=3&cont=2153&ic=1>. Acesso em 07.12.2010.

Na próxima seção, observaremos como ocorreu o processo de judicialização das relações em um sindicato bastante ativo: o Andes-SN. Nas conclusões, traçaremos algumas considerações sobre os efeitos que esse processo de transferência de questões políticas para a esfera dos tribunais produziu junto às bases e direção do sindicato.

O Andes-SN e o processo de judicialização

Nascida no bojo da resistência à ditadura e pela defesa do ensino público, gratuito e de qualidade, a então Associação Nacional dos Docentes no Ensino Superior – posteriormente Sindicato Nacional – sempre incorporou uma ampla pauta de questões com forte recorte classista: a preocupação em agregar setores democráticos e populares da sociedade civil, a luta contra o imperialismo e capitalismo e a defesa de liberdades políticas eram bandeiras que se misturavam com as reivindicações salariais e de liberdade de organização. Esse caráter classista, ao mesmo tempo em que funcionava como marca registrada do sindicalismo da então Associação Nacional, a diferenciava de outros sindicatos de trabalhadores da educação – em especial os Sindicatos de Professores (Sinpros) – que atuavam privilegiadamente na esfera do ensino privado. Refletia-se em uma pauta mais ampla, nitidamente política, e em mecanismos decisórios internos que contrastavam com as formas tradicionais de participação em assembleias gerais, contribuição dos associados e composição das direções presentes nos Sinpros.¹⁰

O espectro de atuação do Andes-SN era grande – daí o conjunto relativamente amplo de questões, não só de caráter econômico, que tenderam a ser transferidas para o terreno do judiciário. A classificação das temáticas que foram objeto de judicialização não é tarefa simples. Primeiro, porque as ações não podem ser medidas do ponto de vista quantitativo apenas (muitas das temáticas refletem-se em número pequeno de ações, porém envolvem contingente elevado de servidores, como é o caso da representação sindical ou ações plúrimas – que chegam a ter 300 servidores). O impacto da perda de uma ação plúrima sobre os servidores também é diverso em relação a uma representação sindical – principalmente levando-se em consideração o pagamento da sucumbência.¹¹ Segundo, porque a qualidade das ações

10 I. Navarro, *Andes-SN: Um sindicato de intelectuais*, Cuiabá, Ed. da Adufmat, 2001.

11 Honorários de sucumbência são aqueles devidos ao advogado da parte que ganhou a ação e cobrados, no caso de ações plúrimas, de cada uma das partes.

variou conforme a política do governo federal e de acordo com a maior ou menor mobilização dos servidores em suas greves. Neste sentido, não é possível estabelecer uma relevância temática baseada exclusivamente em critérios numéricos. A análise deve ser, portanto, qualitativa, e seu ponto de partida a apreciação de cada uma das ações movidas a partir do seu momento histórico referencial e da pauta proposta pelo sindicato. Optamos, neste trabalho, por realizar um levantamento e uma análise qualitativa dos processos judiciais, ainda que existam várias referências a eles em termos quantitativos. O agrupamento de ações deu-se a partir da comunicabilidade que várias ações guardavam entre si e tendo em vista os momentos históricos em que ocorreram as várias decisões que compuseram a jurisprudência.

A partir desta escolha metodológica, identificamos três grandes eixos temáticos não estáticos, ou seja, que se relacionam entre si: em um mesmo processo, por exemplo, ou em diferentes momentos da construção da jurisprudência – tendo em vista a modificação de uma decisão anterior por conta de uma nova composição do tribunal.

1. Ações movidas pelo Andes-SN em que o próprio STF não reconhecia a legitimidade do Andes-SN, especialmente para o exercício do *controle de constitucionalidade* – ação direta de inconstitucionalidade (Adin) –, e que se relacionam diretamente com a política de congelamento de salários dos governos federais.
2. Ações em que a temática é a *política salarial* do governo federal.
3. Ações em que a temática é a *regulamentação do direito de greve* do funcionalismo público em geral.

Tendo em vista que nosso objetivo é verificar nossa hipótese inicial, qual seja, a de que foi uma estratégia do neoliberalismo brasileiro a aproximação da pauta do judiciário ao programa político do Executivo – especialmente nos governos FHC –, e que isso ocorreu de forma exemplar em um setor combativo do funcionalismo público que tradicionalmente se organizou em torno de bandeiras amplas de luta – e não meramente econômicas, nos voltaremos à análise da resistência ao reconhecimento, por parte do judiciário, do *status* do Andes-SN como entidade representativa dos professores de ensino superior. Para isso, abordaremos dois movimentos contra o reconhecimento do Andes-SN: um primeiro, realizado por sindicatos privados, que assumiam uma estratégia de esvaziar a legitimidade do SN sob o argumento de que é a lei quem decide a filiação sindical, não o próprio trabalhador; e um segundo, já na esfera do STF, em que a própria legitimidade jurídica do Andes-SN é questionada.

Na teia dos tribunais

Logo após a transformação da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) em Sindicato Nacional (Andes-SN), houve uma explosão de ações na justiça promovidas por entidades representativas de professores da rede privada de ensino – superior ou não. Em sua maior parte, questionava-se a legitimidade destas entidades em representar os docentes das universidades brasileiras, com ampla base filiada voluntariamente, porém que não se enquadravam em termos estritos no padrão de funcionamento do sindicalismo brasileiro. Além disso, e como estavam em jogo milhões do imposto sindical, questionava-se desde a legalidade de o Andes-SN apresentar-se como sindicato nacional (e não como confederação) até o fato de que, por não possuir base municipal (mas nacional), não caberia à seção sindical representar os interesses de professores de uma mesma municipalidade. Para a direção do Andes a questão não era apenas financeira, mas política:

O Andes e poucas outras organizações nacionais mantêm aquela perspectiva de que o sindicato que recebe contribuição compulsória da categoria é um sindicato que se apelega, tende à burocratização diante dessa possibilidade de, com militância ou não, com resposta ou não, ter a garantia de receita. Diferentemente disso, nós continuamos vivendo e convivendo a partir das finanças de contribuições espontâneas definidas em assembleias de categoria.¹²

Para corroborar esta tese, observamos casos em que os Sinpros se associavam às direções das universidades para boicotar, na Justiça, o Andes, através da recusa em admitir seus associados como legítimos para a obtenção de benefício salarial negociado em convenção coletiva. O caso mais emblemático ocorreu no início da década de 2000. Em fins de 1990, parcela dos professores da Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep) criou uma associação de docentes e vinculou-se ao Andes-SN. O Sinpro local ingressou então na justiça para obter a declaração de sua ilegitimidade para representar docentes. Para isso, associou-se à reitoria da Unimep para impugnar a subordinação da associação ao SN.

Em 2002 a vara do Trabalho de Campinas – competente para julgar a questão – recebeu o processo n. 1.574 do Sinpro local em nome de um grupo de professores

12 A proposta do Andes é de devolução do imposto sindical obrigatório. A contribuição deve ser voluntária, não imposta. Entrevista concedida por Luis Henrique Shuch em 16.05.2007, in M. C. C. Pereira, “Servidores sim, trabalhadores, não: Os direitos dos servidores públicos federais reescritos pelo judiciário (1995-2002)”, Campinas, Unicamp, 2008, tese de doutorado em ciências sociais. Disponível em <http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000436963>.

da Unimep a ele sindicalizados. Solicitava reajuste salarial, que foi deferido na justiça. A universidade, entretanto, amparada no próprio Sinpro e na ação que haviam movido conjuntamente no final de 1990, recusou-se a estender o reajuste aos professores que não haviam consignado a substituição processual – e que, portanto, não eram filiados ao Sinpro. Esta decisão contrariava todos os princípios de direito do trabalho baseados na isonomia das funções, além do fato de que não há nenhuma previsão de que possa haver diferenciação salarial com base na filiação ou não a um sindicato (e sim por critérios como titulação, antiguidade, carreira e outros, inerentes à atividade docente). O Andes-SN ingressou, então, com nova ação, desta feita solicitando isonomia entre os professores, ainda que não pagassem suas contribuições ao Sinpro.

Apesar de termos identificado uma tendência dos tribunais em reconhecer a legitimidade do Andes-SN em representar os professores de ensino superior em geral, o mesmo não ocorre em relação ao reconhecimento da entidade em propor mandados de segurança em nome coletivo e, especialmente, ações diretas de inconstitucionalidade (Adin's).

As Adin's têm sido um instrumento importantíssimo para impedir que ofensas sérias aos direitos dos cidadãos em geral – e aos trabalhadores em particular – sejam perpetrados por atos arbitrários da administração pública ou do legislativo (estadual ou federal). Se, durante a ditadura militar, esse direito era limitado ao procurador da República – homem de confiança do presidente –, após a Constituição de 1988, o rol de legitimados ativos para propor Adin's ampliou-se: além do procurador geral da República, os partidos políticos com representação nacional, os governadores de estado, o advogado geral da União, as confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional passaram a ser consideradas partes legitimamente representantes da sociedade – que, pela via da Adin, têm a possibilidade de questionar a constitucionalidade de medidas tomadas por agentes públicos.

A questão tornou-se polêmica, entretanto, quando sindicatos e centrais propuseram suas Adin's perante o STF. O tribunal acabou por construir sua própria interpretação sobre a matéria – o que restringiu o direito de entidades representativas de trabalhadores (como CUT e Andes-SN, para citar dois exemplos). As condições estabelecidas pelo STF para a propositura de Adin's reescreviam a Constituição Federal – não através de medidas provisórias, decretos ou legislação complementar, mas via jurisprudência.

A interpretação do STF era claramente no sentido de vetar o instrumento das Adin's aos organismos sindicais (mas não a determinadas associações muito particulares, como a Associação dos Magistrados Brasileiros). Primeiro, o tribunal afirma-

va que deveria haver uma proximidade estreita entre os interesses dos associados das entidades representativas dos trabalhadores e o objeto das Adin's. Segundo, que as Adin's deveriam visar ao interesse difuso da sociedade, não aos interesses específicos de grupos. Em 1990, o STF passou a indeferir a propositura de Adin's titularizadas pela maior parte das entidades nacionais de trabalhadores porque entendeu que organizações sindicais (confederações e sindicatos nacionais por analogia) não representam interesses difusos, mas corporativos das categorias profissionais. Por outro lado, também denegou o direito de interposição de Adin's versando sobre privatizações por considerar, por exemplo, que faltava à entidade sindical a demonstração de interesse direto em suspender a ilegalidade mencionada.

Na prática, tanto uma Adin proposta pela mesma entidade dos trabalhadores questionando, por exemplo, uma lei que congelava os salários do funcionalismo, quanto outra, versando sobre a inconstitucionalidade de outra lei, privatizando uma companhia pública, seriam indeferidas liminarmente pelo STF, tendo em vista argumentos opostos e contraditórios entre si: no primeiro caso, o predomínio do interesse corporativo sobre o público; no segundo, a ausência de nexo entre os interesses da categoria e o objeto da inconstitucionalidade. Ademais, havia um problema suplementar que dizia respeito especificamente ao Andes-SN: pelo fato de não ser formalmente uma “confederação de federações estaduais”, o STF não reconhecia sua legitimidade para interpor Adin's.

A construção desse entendimento ocorreu de forma gradual, como é característico da formação da jurisprudência. Ao longo dos anos, o STF desenhou regras tão rígidas para a propositura de Adin's que praticamente nenhuma confederação ou entidade de classe possuía legitimidade para propô-las. Em especial, atingia a CUT e o Andes-SN, entidades que fugiam das formas típicas do enquadramento sindical brasileiro.¹³

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à atuação dos tribunais ao tratar o direito de greve – ou o seu exercício. Para os servidores públicos, o direito de greve está previsto no artigo 37 da Constituição Federal: “*o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica*”. Diante do fato de

13 Por outro lado, e como observa C. A. Colombo (“Os julgamentos do STF: Violações aos direitos constitucionais e ilegalidade política”, in R. V. Coelho (org), *Democracia e mundo do trabalho*, n. 3, Porto Alegre, 2001, pp. 85-132), a Associação Nacional dos Magistrados Brasileiros, apesar de não ser uma confederação e não representar um conjunto de federações (mas apenas de associações de magistrados estaduais), tem sido considerada legitimada ativa para a propositura de Adin's, ao contrário de entidades reconhecidamente representativas dos trabalhadores, como a própria CUT.

que a lei específica nunca foi promulgada e as greves nunca deixaram de ocorrer, o Judiciário passou a ser intensamente acionado, especialmente por parte dos estados e da União, no sentido de manifestar-se caso a caso, e a pronunciar-se sobre inúmeras questões subjacentes às paralisações.

Apesar de não homogênea (dentro do próprio STF a posição nunca foi unânime), a jurisprudência predominante nos anos 1990 e início de 2000 baseava-se em um argumento capcioso: os trabalhadores tinham direito à greve, porém não ao seu exercício – pelo menos enquanto o legislativo não elaborasse lei regulamentando a Constituição. Com isso, o Judiciário não se obriga a suprir a lacuna do legislativo (desobrigando-se da tarefa de regulamentar, através do mandado de injunção, o exercício de greve de uma categoria específica) e, ao mesmo tempo, penalizava os trabalhadores – que tinham interditado o seu direito de “exercício” – mas não de greve. O STF “reliava” a constituição e transformava a questão política em um problema técnico, dentro da vernacular processualística jurídica:

O inadimplemento da prestação legislativa pelo Congresso Nacional, precisamente por caracterizar a situação configuradora de lacuna técnica – que constitui um dos pressupostos da ação injuncional – equivale, no que concerte ao direito de greve, a uma virtual interdição tácita do seu exercício pelos servidores públicos civis.¹⁴

A trama sutil e ardilosa dos tribunais já prenunciava os conflitos que se seguiriam: se, em nível federal, os servidores públicos enfrentavam a decisão judicial – recorrendo à greve e à mobilização nacional, como ocorreu com o Andes-SN –, nos estados a situação degradava-se para os servidores. Foram inúmeros os decretos estaduais que se seguiram ecoando a impossibilidade de exercício da greve e prevendo o desconto em folha de pagamento do valor correspondente aos vencimentos e vantagens: Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Piauí foram alguns estados em que a postura dos tribunais refletiu-se na inviabilização do exercí-

14 Supremo Tribunal Federal, *Mandado de Injunção n. 20/DF*, relator ministro Celso de Mello, p. 21, 10.12.1996. O único ministro com entendimento contrário foi Marco Aurélio: para ele, o direito e o exercício são indissociáveis e a ausência de regulamentação não impede a greve. O único efeito dessa lacuna legislativa é a inexistência de limites ao seu exercício, não o impedimento da greve. A manifestação do ministro Marco Aurélio foi, entretanto, importante em outro sentido: ele manifestou seu entendimento de que a Lei de Greve (7.783/89) deveria se estender aos servidores públicos em geral, em uma previsão do que ocorreria 12 anos depois. Supremo Tribunal Federal, *Mandado de Injunção n. 708/DF*, relator ministro Gilmar Mendes, publicação 31.10.2008, julgamento 25.10.2007.

cio de greve. Observe-se: ao mesmo tempo em que o STF realizava uma regulamentação chapa-branca da greve, impedia que as organizações de trabalhadores fossem titulares de Adin's contra as medidas punitivas dos estados e da União, em um verdadeiro processo de blindagem dos governos federal e estaduais.¹⁵

É importante destacar que a ausência de regulamentação ao direito de greve foi, ela própria, uma forma de regulamentação que procurava favorecer, sob o argumento da não intromissão do STF em matéria legislativa, o grupo que se encontrava em posição inferior na correlação política de forças: o Executivo federal. A lacuna normativa foi muito bem aproveitada pelos tribunais, que habilmente criaram a bizarra figura ficcional da “greve teórica”, já que seu exercício era proibido.

A recusa em estender ao funcionalismo a Lei de Greve – ou de normatizar seu exercício pela via do judiciário na década de 1990 – deveu-se, entretanto, a uma segunda ordem de questões. Uma lei não é completa enquanto os casos omissos não forem adequada e solidamente “interpretados” pelos tribunais. Tendo em vista que os tempos de formulação de jurisprudência são longos, a aplicação pura e simples da Lei 7.783/89 nas décadas de 1990 e início de 2000 tenderia a beneficiar os servidores públicos. Foram necessários alguns anos até que essa função normativa, exercida pelos tribunais via jurisprudência, conferisse uma feição extremamente conservadora à Lei de Greve, para que então ela fosse novamente colocada em pauta e pudesse ser aplicada aos servidores na ausência de uma regulamentação própria.

Há dois pontos nevrálgicos, cuja extensão só poderá ser avaliada no momento em que uma nova leva de greves do funcionalismo se iniciar. O primeiro é o entendimento sobre “atividade essencial”. O segundo, sobre a natureza da greve.

Observamos anteriormente que apesar do sucesso na repressão ao movimento dos petroleiros, o *modus operandi* não poderia ser facilmente aplicado aos servidores públicos civis: o argumento que fundamentou a imposição de multas à Federação Única dos Petroleiros baseava-se no conceito de “atividade essencial” – só prevista na legislação típica da iniciativa privada. Ao estender para os servidores a Lei 7.783, o ministro Gilmar Mendes manifestou-se sobre o que seriam “atividades es-

15 É importante mencionar que a resistência dos servidores públicos federais representou um freio também à implementação da reforma administrativa de Bresser Pereira – o que, entretanto, não veio a se refletir nos estados. Os executivos estaduais avançaram muito mais na implementação da reforma administrativa do que o próprio Executivo federal. Maria Cristina C. Pereira (op. cit.) relata cortes radicais nas folhas de pagamento assim como demissões sumárias de servidores – que, anos depois, seriam cassadas pelo próprio STF.

senciais” ao funcionalismo e determinou que tal denominação abrigasse praticamente todas aquelas oferecidas pela administração pública.¹⁶ Observe-se que, de uma tacada só, no mesmo pronunciamento, o ministro já determinou: 1. inquestionabilidade do desconto dos dias parados, 2. remessa de ofício ao TJ ou TRF e 3. estabelecimento de sua competência para definir questões centrais ao movimento como 4. imposição e fixação de multas, 5. declaração de abusividade e 6. exigência de mínimo operacional de funcionamento do serviço – já que todas as atividades do funcionalismo passaram a ser consideradas como potencialmente essenciais.¹⁷

Outro aspecto dizia respeito a um ponto sobre o qual o ministro não se pronunciou: trata-se da obrigatoriedade, prevista na Lei 7.783/89, de que a deflagração da greve só pode ocorrer se “frustrada a negociação”. Durante muitos anos, a aplicação da lei de greve esbarrou na recusa, por parte do poder público (mesmo após a Constituição de 1988) em reconhecer as centrais sindicais e entidades como o Andes-SN como legítimos representantes dos servidores civis e suas categorias. Adotar a Lei 7.783/89 significaria, na prática, reconhecer as entidades – e isso o governo

16 Palavras do ministro Gilmar Mendes: “Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de ‘serviços ou atividades essenciais’, nos termos do regime fixado pelos Arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses ‘serviços ou atividades essenciais’ seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos ‘essenciais’. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos Arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989”. Supremo Tribunal Federal, *Mandado de Injunção n. 708/DF*, relator ministro Gilmar Mendes, publicação 31.10.2008, julgamento 25.10.2007.

17 E prossegue o ministro: “Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como: *i.* aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paradedista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação; *ii.* os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e *iii.* as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve”. *Idem*.

federal e os executivos estaduais e municipais se recusavam terminantemente a fazer. Entretanto, uma vez consolidadas as entidades representativas dos trabalhadores o obstáculo à adoção da lei caía por terra. Em seu lugar, entretanto, surgia uma oportunidade renovada de “enquadrar” os trabalhadores: tratava-se do artigo da lei que estabelecia que a cessação coletiva do trabalho só poderia ocorrer se “frustrada a negociação” e se antecedida por atos prévios à própria paralisação. A greve se burocratizava imensamente: não somente o movimento deveria procurar “por todos os meios” negociar com o patrão-Estado, mas a greve deveria ser precedida por assembleias contabilizadas numericamente, editais de convocação publicados em jornais, assim como a possibilidade de que, antes de sua própria deflagração, a greve fosse questionada na Justiça – tudo sob o rótulo de “democratização e transparência”.

O estabelecimento de condições à greve escondia um artilho dificilmente identificável se não observada a tradição de nosso sindicalismo combativo e classista. Tratava-se do fato de que, ao exigir a “negociação prévia”, o dispositivo adjetivava a “natureza da greve”. Assim, ao admitir como “válidas” as greves de caráter tipicamente econômico, a mão pesada do Judiciário esvaziava as greves políticas ou de solidariedade, tornando praticamente impensável a conflagração de greves como as gerais, ocorridas durante o movimento das *Diretas Já!* ou mesmo as salariais, em épocas de grave inflação. Os tribunais buscavam sepultar páginas memoráveis da história brasileira. Afinal, com quem os sindicatos de servidores municipais ou estaduais deveriam negociar antes de aderir a uma greve convocada por uma (ou mais) central de trabalhadores contra o aumento generalizado de impostos? E na hipótese de um golpe de Estado? A medida, adotada para impedir paralisações contra políticas econômicas, colocou as classes trabalhadoras em uma camisa de força em caso de atuação coletiva.¹⁸

18 Em relação aos estados, como, aliás, é nossa tradição, o pacote de maldades do Judiciário já vem sendo utilizado há tempo. Uma vez que a mobilização dos servidores federais é mais intensa, o cuidado dos próprios tribunais tende a ser maior – o que não impede, em um futuro de diminuição do ímpeto combativo, as mesmas medidas serem impostas aos servidores federais. Trata-se das Orientações Jurisprudenciais (OJ) n. 01 e 11 da Seção de Dissídios Coletivos do TST. Tais OJ reputam abusiva a greve que se opõe a descumprimento de acordo ou convenção coletiva, e obrigam os trabalhadores a enveredarem pela via judicial (e não pela greve) para a obtenção de seus direitos, recomendando às partes a tentarem, “direta e pacificamente, solucionar o conflito que lhe constitui o objeto”. Retira-se, dos trabalhadores, a autonomia para decretar a greve. Em seu lugar, a processualística judicial lenta, conservadora e, obviamente, nomeada pelo próprio Executivo.

Conclusões

A Constituição de 1988 significou uma inegável vitória dos trabalhadores brasileiros, em especial do funcionalismo público. Como decorrência das lutas gestadas nos anos de ditadura, se, por um lado, o movimento dos servidores cresceu na década de 1990 e 2000, por outro, encontrou forte resistências nas políticas neoliberais. Tendo em vista o caráter genérico e dependente de regulamentação dos direitos previstos na Constituição, o Executivo e o Judiciário acabaram por reescrever os direitos dos servidores de duas formas distintas, porém associadas: de um lado, a desmoralização midiática e a tentativa de enquadramento em um esquema taylorista de “gestão científica”. De outro, a judicialização.

Se o projeto Bresser Pereira de reforma administrativa não se completou em função das resistências interpostas pelos servidores, um movimento muito mais sutil e hermético se desenvolveu na esfera dos tribunais. As questões políticas se submeteram ao escrutínio do formalismo judicial – o que, de fato, isolou o funcionalismo quando este tentava questionar pela via dos tribunais várias medidas adotadas na esfera das políticas nacionais, como as privatizações. O veto à proposição de Adin’s foi bastante ilustrativo da desqualificação das entidades sindicais por parte do judiciário e a aplicação sem mediações da legislação de greve aos servidores foi uma ameaça à sua combatividade.

O cerceamento de direitos coletivos assumiu, a partir da década de 1990, um caráter bastante sofisticado. Seus instrumentos privilegiados, ao lado dos tradicionais decretos executivos, foram a jurisprudência e a doutrina jurídica. A ação dos tribunais de dizer nas entrelinhas, de afirmar a liberdade e praticar o oposto vem reconstruindo a Constituição e minando os direitos coletivos dos servidores públicos. É tão ou mais prejudicial a esses trabalhadores do que uma legislação cerceadora, dado o caráter inquestionável da autoridade judicial e sua firme disposição em denegar direitos coletivos. Ao reescrever a Constituição Federal o Judiciário, especialmente os tribunais superiores, o faz de forma irrecorrível e irrevogável. A questão que se coloca não é apenas qual será o próximo movimento dos trabalhadores – que encontram um ambiente cada vez mais hostil às suas formas de organização coletiva –, mas quem controlará o Judiciário se as forças sociais forem derrotadas, como quer o projeto neoliberal.

